

მცდარ ექსპერიმენტში გაჯიუტებულნი...

ანოტაცია

სტატიაში დასაბუთებულია, რომ 2019 წლიდან თვითმმართველობებისათვის გათანაბრებითი ტრანსფერისა და საშემოსავლო გადასახადის ნაცვლად, დამატებული ღირებულების გადასახადის 19 %-ის გადაცემა, იყო შეცდომა. შეცდომა იყო ე.წ. დღგ-ზე გარდამავალი პერიოდის (2019-2023 წწ) გამოცხადება და მის ფარგლებში განხორციელებული ექსპერიმენტი, რომლითაც ფაქტობრივად გაუქმდა თვითმმართველობის თითქმის 30 - წლიანი რეფორმის მნიშვნელოვანი შედეგები: გათანაბრებითი ტრანსფერის ინსტიტუტი და შეწყდა საშემოსავლო გადასახადის საერთო - სახელმწიფო გადასახადიდან ადგილობრივი გადასახადების კატეგორიაში გადაყვანის პროგრესი. „COVID -19-ის“ პანდემიის გამო შექმნილ კრიტიკულ სიტუაციამ გამოამჟღავნა ამ ექსპერიმენტის პანდემიამდეც არსებული სისტემური ნაკლოვანებები. დღგ-ს გადასახადის შემცირებამ გამოიწვია ყველა მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო პრობლემები. საქართველოს ყველა მუნიციპალურმა ბიუჯეტმა განიცადა შემცირება. გარდა მუნიციპალიტეტების ფინანსური ზარალისა, აღნიშნულმა ექსპერიმენტმა შეაფერხა ქვეყანაში საქართველოს კონსტიტუციის თვითმმართველობების თანაბარი სოციალურ - ეკონომიკური და დემოგრაფიულ განვითარების მოთხოვნის რეალიზება. მან აგრეთვე დაამუხრუჭა ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის შესაბამისი ფინანსური გათანაბრების პოლიტიკის განხორციელება;

წარმოდგენილ ნაშრომში მოცემულია რეკომენდაცია, რომ სასწრაფოდ შეჩერდეს შეცდომებზე აგე-



მიხეილ ჯიბუტი
ეკონომიკურ მეცნიერებათა
დოქტორი, პროფესორი

ბული ექსპერიმენტი, რომელმაც არ გაამართლა და განხორციელდეს საკანონმდებლო რევერსი. აღდგეს გამოთანაბრებითი ტრანსფერი - ობიექტურ, პოლიტიკურ მიზნებსა და სტანდარტებზე დაფუძნებული გაანგარიშების ახალი ფორმულით. საშემოსავლო გადასახადს საერთო-სახელმწიფო გადასახადის ნაცვლად, ადგილობრივი გადასახადის კლასიფიკაცია მიენიჭოს.

საკვანძო სიტყვები: დამატებული ღირებულების გადასახადი(დღგ), მუნიციპალური ბიუჯეტი, გამოთანაბრებითი ტრანსფერი, საზიარო გადასახადი.

STUBBORN IN A FALSE EXPERIMENT

Mikheil Jibuti,
Doctor of Economics, Professor

ABSTRACT

This article proves that since 2019 the replacement of both the equalization transfer and the income tax for municipalities with the value added tax of 19 per cent has been a mistake. The announcement of the so-called transition period for Value Added Tax (VAT) (2019-2023) and the experiment carried out within this framework, which factually destroyed the important results of almost 30 years of self-government reform: the institution of equalization transfer and the process of transferring income tax from the common state tax into the category of local taxes. The critical situation created by the COVID-19 pandemic has revealed systemic deficiencies of the experiment that

already existed before the pandemic. The VAT reduction has created budgetary problems for all municipalities. All municipal budgets in Georgia have been cut. In addition to the financial losses for municipalities, the aforementioned experiment disturbed the implementation of the constitutional requirement for equal socio-economic and demographic development of self-government in the country. It has also impeded the implementation of the country's financial equalization policy in accordance with the European Charter of Local Self-Government. Hence, it is recommended to: (i) immediately stop the experiment, which is flawed, and to make a legislative reverse; (ii) re-establish the equalization transfer with a new calculation formula based on objective, political goals and standards; and (iii) re-classify income tax as local tax.

Keywords: Value Added Tax (VAT), municipal budget, equalization transfer, tax sharing.

ფინანსთა მინისტრად ბატონი ივანე მაჭავარიანის დანიშვნამდე (12.07.2018) საქართველოში მუნიციპალიტეტები, გარდა ქონების გადასახადისა, იღებდნენ ე.წ. გათანაბრებით ტრანსფერს და საშემოსავლო გადასახადის სახეობებიდან გარკვეულ ნაწილს, როგორც საკუთარი ბიუჯეტის წყაროს, მათი დამოუკიდებლად გამოყენების უფლებით.

ასეთი წესრიგი გამოხატავდა საქართველოს სახელმწიფოებრიობის აღდგენიდან მმართველობითი დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობების ფინანსური უზრუნველყოფისთვის, პირდაპირი მნიშვნელობით, პოლიტიკური ბრძოლის შედეგს. ეს შედეგი, მიღწევის დროის ხანგძლივობის გათვალისწინებით, საუკეთესო თუ არა, სწორი მიმართულებით მოქმედების დადასტურება იყო.

ისტორიულად, საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობების ფინანსური თვითუზრუნველყოფის საკითხი საქართველოს სახელმწიფოებრიობის აღდგენიდან (1991 წ.) ყოველთვის იდგა დღის წესრიგში, განსაკუთრებით, ჯერ თვითმმართველობის დამკვიდრების მასშტაბური ღონისძიებების დაწყების (1998 წ.) და შემდგომში, ევროპის თვითმმართველობის ქარტიისადმი საქართველოს მიერთების (2004 წ.) შემდეგ. დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან საქართველოში სულ დაძაბული ფინანსური მდგომარეობაა, რის გამოც, პოლიტიკური კონიუნქტურის გასარჩევი ხდება ადგილობრივ და ცენტრალურ ბიუჯეტებში სახსრების გადანაწილების საკითხი, მაშინ როდესაც თვით საბიუჯეტო ფედერალიზმის პრინციპი ეჭვს ქვეშ არ დგება. დიდი სხვაობაა კანონმდებლობით გაცხადებულ ნორმებს, მათი რეალიზების მექანიზმებსა და პრაქტიკას შორის. პრაქტიკა ძალიან არათანმიმდევრულია. დიდი დრო დაიკარგა ადგილობრივი და ცენტრალური ბიუჯეტის საგადასახადო და სხვა შემოსავლების გამიჯვნაში. ადგილობრივ ბიუჯეტში მიიმართებოდა ქონების გადასახადის გარდა მოგებისა და საშემოსავლო გადასახადები. 2007-2008 წლებში აღნიშნული გადასახადები ცენტრალურ ბიუჯეტს გადაეცა და ადგილობრივ ბიუჯეტების წყაროდ დარჩა მხოლოდ ქონების (მ.შ. მიწის) გადასახადი. ამ გადაწყვეტილების მიღებისას, ქვეყნის მოსახლეობის, მეგობარი და პარტნიორი ქვეყნების, საერთაშორისო ორგანიზაციების წინაშე ცენტრალური აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების დაპირება, - რაოდენობრივად თვითმმართველობებს დანაკარგი აუნაზღაურდებოდა, შეუსრულებელი დარჩა, მიუხედავად იმისა, რომ ამის შესრულება ჩადებული იყო გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მექანიზმში. საქმე იმაშია, რომ გამოთანაბრებით ტრანსფერს, თავისი იდეით უნდა შეესრულებინა მუნიციპალიტეტებს შორის სოციალურ - ეკონომიკური განვითარების გამოთანაბრების (გათანაბრების) ფუნქცია, რისთვისაც უნდა გამოეყენებინათ ქვეყანაში დადგენილი მინიმალური სოციალური სტანდარტები. ასეთი სტანდარტების არ არსებობის პირობებში ე.წ. გამოთანაბრებითი ტრანსფერი გახდა კვაზი-ფუნქციის - საბიუჯეტო სახსრების განაწილების საშუალება, ამისთვის შექმნილი არასრულ-

ფასოვანი ფორმულის მიხედვით. მიუხედავად ამისა, ეს იყო სწორი მიმართულებით სვლა. მიზანი იყო კონკრეტული - რეალური თვითმმართველობა, რაც რეალური ფინანსური ბაზის გარეშე არ არსებობს. შეზღუდული რესურსული ბაზიდან გამომდინარე, გადაიდგა მტკივნეული ნაბიჯი - მუნიციპალიტეტების გამსხვილების შესახებ, რაც უნდა გამხდარიყო მაღალი სოციალური სტანდარტების დამკვიდრების საფუძველი. საბიუჯეტო დეცენტრალიზაციის არასაკმარისობა იყო ქართული ოცნების ხელისუფლებაში მოსვლის დროს ერთ-ერთი უმთავრესი პოლიტიკონომიური არგუმენტი ნაციონალური მოძრაობის წინააღმდეგ. სამართლიანობის აღდგენად აღიქმებოდა თვითმმართველობებისთვის საშემოსავლო გადასახადის დაბრუნება. მართლაც, 2014 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიღებისას დაისვა საშემოსავლო გადასახადის ადგილობრივ გადასახადად კვალიფიცირების საკითხი. მაგრამ 2017-2018 წლებში ადგილობრივ თვითმმართველობებს შემოსავლის წყაროდ განესაზღვრა არა ყველა ტიპის საშემოსავლო გადასახადების ნაწილი, არამედ ამ გადასახადის სეგრეგირებული სახე. კერძოდ, მისი ყველაზე მცირე შემოსავლიანი დაბეგვრის ობიექტი: ა) საშემოსავლო გადასახადი მენარმე ფიზიკურ პირთა საქმიანობით მიღებული შემოსავლებიდან; ბ) არარეზიდენტი პირების საშემოსავლო გადასახადი (ქონების რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავლებიდან); გ) საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ მატერიალური აქტივების რეალიზაციით მიღებული ნამეტიდან, ასევე; დ) ფიზიკური პირისათვის ქონების ჩუქებიდან; ე) ფიზიკური პირის მიერ ქონების მემკვიდრეობით მიღებიდან და ვ) ქონების იჯარით გაცემის შედეგად მიღებული შემოსავლებიდან¹), თუმცა ეს მაინც მნიშვნელოვანი იყო, როგორც პროგრესი ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების ავტონომიურობის გაზრდის საქმეში².

ბატონ ვანო მაჭავარიანის საქართველოს ფინანსთა მინისტრად დანიშვნის დროს გამოიყენებოდა გათანაბრებითი ტრანსფერი. მოქმედი გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულის გაანგარიშების კრიტერიუმებს წარმოადგენდა: მოსახლეობის რაოდენობა; 6 წლამდე ბავშვების რაოდენობა; 6-დან 18 წლამდე მოზარდთა რაოდენობა; „იმ მოსახლეობის რაოდენობა, რომლის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის მაჩვენებელი (სარეიტინგო ქულა) ნაკლებია საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილ ზღვრულ ოდენობაზე“; ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ფართობი; და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების მანძილი.

გათანაბრებით ტრანსფერში თბილისის მონაცემები არ იანგარიშებოდა, რაც, ბუნებრივია, მაჩვენებელთა დიდ ცდომილებას იწვევდა: თუ გაანგარიშებაში ჩაითვლებოდა დედაქალაქის მონაცემებიც, გაიზრდებოდა ყველა საშუალო მაჩვენებელი. შესაბამისად, მოიმა-

1 საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, იხ: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/91006?publication=35>;

2 მიხეილ ჯიბუტი, დავით ზარდიაშვილი, დავით ჯიქია. ადგილობრივი თვითმმართველობა: ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის საჭიროებათა კვლევა. თბილისი, 2018, გვ.44.

ტებდა სხვა მუნიციპალიტეტებზე გადასაცემი ტრანსფერების ზომაზე. ამ რეალობის გაუთვალისწინებლობის გამო, „გათანაბრებითი ტრანსფერის“ დასახელება მის მინაარსს და კანონით განსაზღვრულ მიზანს ასცდა.¹

გათანაბრებითი ტრანსფერის მიზანს, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის იმ დროს მოქმედი რედაქცია, ფაქტობრივად, ორი მიმართულებით განსაზღვრავდა: „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების სოციალურ - ეკონომიკური განვითარების გათანაბრებას სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი გათანაბრებითი ტრანსფერით უზრუნველყოფს სახელმწიფო“ (მუხლი 71, პუნქტი 1); და „გათანაბრებითი ტრანსფერის მიზანია, სხვადასხვა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის ფინანსური რესურსების გათანაბრება“² (მუხლი 71, პუნქტი 3).³

პირველი მიზანი გამოხატავდა საქართველოს კონსტიტუციის „ქვეყნის მთელი ტერიტორიის თანაბარი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისათვის“ სახელმწიფოს ზრუნვის მოთხოვნას.

სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება, უპირველეს ყოვლისა, გულისხმობს მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლებას, მოსახლეობის ერთ სულზე წარმოებული მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდას, კონკურენტუნარიანობის ამაღლებას, განათლების, მეცნიერებისა და ადამიანისეული კაპიტალის განვითარებას და ა.შ. არსებული ფორმულა შესაცვლელი იყო იმიტომაც, რომ კონსტიტუციის ახალი რედაქციით დაისვა საარსებო მინიმუმით უზრუნველყოფის (მუხლი 5, პუნქტი 4) ამოცანაც.⁴ ცხადი გახდა, რომ გაანგარიშების არსებულ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით, გათანაბრებითი ტრანსფერი ვერ ასრულებდა საკონსტიტუციო - სოციალურ-ეკონომიკური გამოთანაბრების მიზანს.⁵

მეორე მიზანი - ფინანსური რესურსების გათანაბრება - გულისხმობდა მომსახურების ერთიანი სტანდარტის ხელმისაწვდომობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე. რისთვისაც აუცილებელია, არსებობდეს ის საერთო მნიშვნელი, რომლის მიხედვითაც მოხდება გათანაბრება. ასეთი მნიშვნელის ფუნქცია უნდა შეასრულოს ეროვნულმა სტანდარტებმა, რომლებიც დადგენილია, როგორც მომსახურების სავალდებულო მინიმუმი და აუცილებლად შესასრულებელი, დაწყებული საზოგადოებრივი და ადმინისტრაციული მომსახურების მინიმუმითა და დამთავრებული სოციალური, თუ სანიტარულ-ჰიგიენური ნორმატივებით. ასეთ შემთხვევაში, გასაგები ხდება იდეა ამ სტანდარტის შესასრულებელი ხარჯის

გათანაბრების შესახებ ყველა მუნიციპალიტეტში, ვინაიდან, თუ თვითმმართველობას არ ექნება საკმარისი საკუთარი შემოსავლები ამ სტანდარტების უზრუნველსაყოფად, ის შეივსება ცენტრალური ხელისუფლებიდან მიღებული ფულადი დახმარებით (ტრანსფერით). ასეთი ტრანსფერი მინიმალური ხარჯების დაფინანსებაში არსებული დეფიციტის შევსების წყაროა. მომსახურების ერთიანი სტანდარტების არ არსებობა - გათანაბრებითი ტრანსფერის მიერ აღნიშნული მეორე მიზნის რეალიზების საშუალებას არ იძლეოდა.

ამრიგად, ბატონ ვანო მაჭავარიანის საქართველოს ფინანსთა მინისტრად დანიშვნის დროს არსებული გათანაბრებითი ტრანსფერი არ ემსახურებოდა კანონმდებლობით დადგენილ არც ერთ მიზანს, - არც სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გათანაბრებას, არც სუბსიდიარობის პრინციპის განხორციელებას. ის, როგორც ითქვა, მხოლოდ წინასწარ განსაზღვრული თანხის განაწილების მექანიზმს წარმოადგენდა.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, არსებული სახით გათანაბრებითი ტრანსფერი შესაცვლელი, მაგრამ გასაუქმებელი ერთმნიშვნელოვნად არ იყო. მით უმეტეს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის ახალმა რედაქციამ (23.03.2018)⁶, შეინარჩუნა და განავითარა ძველი რედაქციის ნორმა⁷: „სახელმწიფო ზრუნავს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თანაბარ სოციალურ - ეკონომიკურ და დემოგრაფიულ განვითარებაზე. მაღალმთიანი რეგიონების განვითარებისათვის კანონი ქმნის განსაკუთრებულ პირობებს.“ (მუხლი 5, პუნქტი 3).⁸ შესაბამისად, გათანაბრებითი მექანიზმის არსებობა მუნიციპალიტეტებს შორის დარჩა კონსტიტუციურ მოთხოვნად.

ნაცვლად იმისა, რომ საქართველოს ფინანსთა მინისტროს გამოეჩინა ინიციატივა, გაეუმჯობესებინა გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულა და გაეზარდა ფინანსური გამოთანაბრების ფონდი, მან ის, საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის მიღებასთან ერთად განხორციელებულ საკანონმდებლო ცვლილებებით, საერთოდ გააუქმა.

2018 წლის 14 დეკემბერს საქართველოს კანონში - „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“ შეტანილი ცვლილებებით გათანაბრებითი ტრანსფერი გაუქმდა.⁹ მუნიციპალიტეტების შემოსავლის წყაროდან ამოიღეს საშემოსავლო გადასახადი (ის დარჩა მხოლოდ ავტონომიურ რესპუბლიკებს). აღნიშნული ძალაში შევიდა 2019 წლის 1 იანვრიდან. ამრიგად, გამოთანაბრებითი ტრანსფერისა და საშემოსავლო გადასახადის ადგილობრივ გადასახადად გარდაქმნის საქმეში მიღებული პროგ-

6 <https://bit.ly/3hieLeH>;

7 ძველი რედაქციით: „სახელმწიფო ზრუნავს ქვეყნის მთელი ტერიტორიის თანაბარი სოციალურ - ეკონომიკური განვითარებისათვის. მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური პროგრესის უზრუნველსაყოფად, კანონი ადგენს შეღავათებს“ (მუხლი 31);

8 <https://bit.ly/3hieLeH> ძალაში შევიდა „2018 წლის 28 ოქტომბერს არჩეული პრეზიდენტის ფიცის მიღებიდან“-საქართველოს პრეზიდენტმა სალომე ზურაბიშვილმა საპრეზიდენტო ფიცი 2018 წლის 16 დეკემბერს თელავში დადო.

9 <https://bit.ly/2WLKlbn>

1 მიხეილ ჯიბუტი, დავით ზარდიაშვილი, დავით ჯიქია. ადგილობრივი თვითმმართველობა: ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის საჭიროებათა კვლევა. თბილისი, 2018, გვ. 47.

2 <https://bit.ly/3hgeMjk>

3 <https://bit.ly/3aG3DXZ>

4 <https://bit.ly/3mMdRbt>

5 მიხეილ ჯიბუტი, დავით ზარდიაშვილი, დავით ჯიქია. ადგილობრივი თვითმმართველობა: ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის საჭიროებათა კვლევა. თბილისი, 2018, გვ. 48.

რესი განუღდა - ეს იყო აშკარად უკანსვლა პოლიტიკო-ნომიკურად, მენტალურად და სტრატეგიულადაც, რაც გამოიწვია საკითხის ტექნოკრატიულმა დანახვამ, რომ გათანაბრებითი ტრანსფერი ესაა განაწილების მექანიზმი, რაღაც ხელოვნურად - შემთხვევით შერჩეული კრიტერიუმების მიხედვით და თუ შემოთავაზებული იქნებოდა განაწილებით მეტი ოდენობის ფინანსები, საქმე კარგადაა მოგვარებული. ამ მოსაზრებას ხელს უწყობდა რეალური პრაქტიკაც, როდესაც გათანაბრებითი ტრანსფერი სწორედ რომ განაწილების მექანიზმი იყო, მაგრამ გათანაბრების ნორმის პოლიტიკური მიდგომა იყო სწორი, კონსტიტუციური და ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების საშუალებას იძლეოდა.

გადანყდა, რომ მუნიციპალიტეტები დაფინანსებას, ნაცვლად გათანაბრებითი ტრანსფერისა და სხვადასხვა სახის საშემოსავლო გადასახადებისა, მიიღებენ დღ-ის სახით, მისი მობილიზებული სიდიდის 19 % -ის ოდენობით¹.

დამატებული ღირებულების გადასახადის 19%-ის მუნიციპალიტეტებს შორის განაწილებისათვის ფორმულა გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულის კორექტირებული ვერსია იყო. დღე მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული მოსახლეობის, 6 წლამდე ბავშვების რაოდენობის, 6-დან 18 წლამდე მოზარდთა რაოდენობის, მუნიციპალიტეტის ფართობის და მაღალმთიან დასახლებებში მცხოვრები პირის სტატუსის მქონე ადამიანთა რაოდენობის (მუხლი 71, პუნქტი 3)² მიხედვით უნდა განაწილებულიყო.

გათანაბრებითი ტრანსფერის მოქმედი კრიტერიუმებიდან ჩამონათვალში არ მოხვდა „იმ მოსახლეობის რაოდენობა, რომლის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის მაჩვენებელი (სარეიტინგო ქულა) ნაკლებია საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილ ზღვრულ ოდენობაზე“ და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების მანძილი (დამატებულია მაღალმთიან დასახლებებში მცხოვრები პირის სტატუსის მქონე ადამიანთა რაოდენობა). კრიტერიუმების წონა შემდეგნაირად დადგინდა: 60% ნაწილდება მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის მიხედვით; 15% - მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული 6 წლამდე ბავშვების რაოდენობის მიხედვით; 10% - მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული 6-დან 18 წლამდე მოზარდების რაოდენობის მიხედვით; 5% - მუნიციპალიტეტის ფართობის მიხედვით; 10% - მაღალმთიან დასახლებებში მცხოვრები პირის სტატუსის მქონე ადამიანთა რაოდენობის მიხედვით (მუხლი 71, პუნქტი 3)³.

ეს გადანყვეტილება ჯერ კიდევ პროექტის დონეზე (2018 წელს) არსებობის დროს კრიტიკის ობიექტი გახდა შემდეგი მიზეზების გამო: **პირველი**, სუბსიდიარობის საკონსტიტუციო მოთხოვნა ამ გადანყვეტილებით რჩება სახელმწიფო უზრუნველყოფის გარეშე; **მეორე**, გაანგარიშების მოცემული კრიტერიუმები გამორიცხავს

„სოციალურ-ეკონომიკური გათანაბრების შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნის შესრულების შესაძლებლობას; **მესამე**, შემოთავაზებული მექანიზმი მოცემული არაა თვითმმართველობებთან მიმართებით საქართველოს კონსტიტუციის სხვა მოთხოვნათა შესრულება (მაგ.: ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე „თანაბარი დემოგრაფიული განვითარებისათვის“ ზრუნვა; მინიმალური ხელფასის უზრუნველყოფა; სოციალური სტანდარტების გათანაბრება და სხვა); **მეოთხე**, აღნიშნული მექანიზმი განაწილების ფუნქციასაც უფრო ცუდად ასრულებს, ვიდრე ამისთვის დაწუნებული გათანაბრების ფორმულა⁴.

მაშინ რამ გადაწყვეტინა ბატონ ივანე მაჭავარიანს გამინისტრებიდან 100 დღეზე ნაკლებ დროში ასეთი ნაბიჯის გადადგმა? მინისტრობამდე - გავლილი ცხოვრების გზის არც ერთ მონაკვეთზე, მის მიერ, რაიმე ფორმით, საქართველოს ფისკალური სისტემის ცვლილებების კონცეფციებისა და მოსაზრებების შესახებ, საჯაროდ არ გაცხადებულა. ბატონ ივანე მაჭავარიანის სწორედ CV-ის მიხედვით მისი საქართველოს ფინანსთა მინისტრად დანიშვნის ალოგიკურობაშია მისი გადანყვეტილების ლოგიკურობა. სხვა შემთხვევაში, პირიქით იქნებოდა. მან, როდესაც სამინისტროში მისვლისას მოისმინა/ნახა პროექტი „გათანაბრებითი ტრანსფერის განაწილებული გადასახადის სისტემით შეცვლის შესახებ“ დარწმუნდა/დარწმუნეს, რომ კარგი იქნებოდა ისე მოქცევა, როგორც მოიქცა. აღნიშნულ ცვლილებებს სამინისტროში ამზადებდა საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მოადგილე, ბატონი გიორგი კაკაურიძე, ხოლო პროექტის მომზადება ხდებოდა გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის სააგენტოს (GIZ) ტექნიკური დახმარებით⁵.

ცვლილებების განხორციელების აუცილებლობისთვის საქართველოს პარლამენტში საქართველოს მთავრობამ წარადგინა შემდეგი არგუმენტები:

„გათანაბრებითი ტრანსფერის სისტემა იცვლება განაწილებული გადასახადის (tax sharing) სისტემით და 2019 წლის 1 იანვრიდან დამატებული ღირებულების გადასახადის 19% განაწილდება მუნიციპალიტეტზე, რაც მუნიციპალიტეტების მეტ დამოუკიდებლობას და მათი ფინანსების უკეთეს პროგნოზირებადობას უზრუნველყოფს, კერძოდ:

ა) ახალი სისტემით მუნიციპალიტეტებზე განაწილება ფაქტიურად მიღებული დღ-ის 19% ნაცვლად წლიური ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გათანაბრებითი ტრანსფერის და მუნიციპალიტეტების კუთვნილი საშემოსავლო გადასახადისა, რომლის ოდენობაც ნომინალურ გამოხატულებაში განისაზღვრებოდა;

ბ) მოქმედი წესით გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშებისას ტრანსფერის მოცულობაზე მოქმედებდა მუნიციპალიტეტების სხვა საკუთარი შემოსავლები, რაც ერთგვარ დემოტივატორსაც წარმოადგენდა

1 <https://bit.ly/2WHoTnW>

2 საქართველოს კანონი - საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი - <https://bit.ly/37NnUZK>;

3 საქართველოს კანონი - საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი - <https://bit.ly/37NnUZK>;

4 მიხეილ ჯიბუტი, დავით ზარდიაშვილი, დავით ჯიქია. ადგილობრივი თვითმმართველობა: ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის საჭიროებათა კვლევა. თბილისი, 2018, გვ.44-48.

5 <https://bit.ly/38E8RRe>

მუნიციპალიტეტების მიერ საკუთარი შემოსავლების გენერირებაზე მუშაობის მიმართულებით. ახალი სისტემით მისაღები შემოსავალი აღარ ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტის საკუთარ შემოსავლებს და დამატებით მოტივაციას ქმნის მუნიციპალიტეტებისათვის;

გ) გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულასთან შედარებით განაწილებული დღგ-ის პროგნოზირება თითოეული მუნიციპალიტეტისათვის უფრო მარტივია და ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტების მიერ საშუალოვადიანი და წლიური სამოქმედო გეგმების შემუშავების გაუმჯობესებას.¹

ყველა ზემოთმოტანილი არგუმენტი, ყალბია:

ა) ფინანსების პროგნოზირებადობა შეფარდებითი, ერთ გადასახადზე მიბმული მაჩვენებელით, ნომინალურ, მთელი საბიუჯეტო შემოსავლებით უზრუნველყოფილ მაჩვენებელთან შედარებით კი არ იზრდება, არამედ მცირდება. დღგ-ს განაწილების სისტემით შეიცვალა ცენტრალური ბიუჯეტის მუნიციპალურ ბიუჯეტებთან ურთიერთობის მექანიზმი და პოლიტიკური არსი. ამასთან, დაირღვა გადასახადების კლასიფიცირებული მიმართულება - საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადი გახდა ადგილობრივი გადასახადის ფუნქციის შემსრულებელი. გარდაქმნა განხორციელდა სარისკო ფორმით. თვითმმართველობის საბიუჯეტო შემოსავლის წყარო ცვლადი სიდიდის პროცენტის პროცენტი გახდა. ასეთ მაჩვენებელზე ხარჯების დაგეგმვა სარისკო და არამდგრადია;

ბ) ადგილებზე მოტივაცია დამატებითი შემოსავლების მობილიზებისათვის, მართლაც, ჩამკვდარი იყო უხეირო წესის გამო, როდესაც თვითმმართველობებს არ რჩებოდათ შემოსავლების ნაშთი, ან/და რაც უფრო იზრდებოდა თვითმმართველობის შემოსავალი, შესაბამისად მცირდებოდა ტრანსფერი. გასაუქმებელი იყო ეს მავნე პრაქტიკა ყოველგვარი წინაპირობისა და სხვა ტრანსფერზე მიბმის გარეშე. ეს მიბმაც ტრანსფერზე იმიტომ იყო შესაძლებელი, რომ ტრანსფერის ნამდვილი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გამოთანაბრების არსი იყო დამახინჯებული, რაც არ ასაბუთებს დღგ-სისტემის შემოღების აუცილებლობას.

გ). ტექსტი შენიღბულად ისეა შედგენილი, რომ გამოთანაბრებითი ტრანსფერისა და დღგ-ს განაწილების გაანგარიშების ფორმულები ერთმანეთისაგან პრინციპულად არ განსხვავდებიან, ხოლო ზემოთაღნიშნული დღგ-ს განაწილების განსხვავებული კრიტერიუმები უფრო აშორებს სუბსიდიარობის კონსტიტუციური პრინციპის აღსრულებას, ვიდრე გათანაბრებითი ტრანსფერის შემთხვევაში.

იმის მტკიცება, რომ „გათანაბრებითი ტრანსფერის სისტემა იცვლება განაწილებული გადასახადის (tax sharing) სისტემით“ - აზრობრივი გაუგებრობაა. გათანაბრებითი ტრანსფერს, ანუ გათანაბრებით ფინანსურ ან/და სოციალურ-ეკონომიკური სისტემას ვერ შეცვლის გადასახადის ვერანაირი სისტემა, იმიტომ რომ ეს უკანასკნელი პირველის განხორციელების მექანიზმია.

გათანაბრება შეიძლება მოხდეს, როგორც გადასახადების, ისე ამისათვის შექმნილი საბიუჯეტო ფონდების განაწილების მეშვეობით. ეს შესაძლებელი გახდა იმიტომ, რომ რეალურად საქართველოს სინამდვილეში ფინანსური გათანაბრების მექანიზმი არ არსებობდა. ერთი რაც კარგი მოხდა, ფორმულას დაერქვა თავისი - განაწილებული გადასახადის (tax sharing) სახელი. შეიძლება გადასახადები ისე გაანაწილო, რომ მას კავშირი არ ჰქონდეს ფინანსურ გათანაბრებასთან. ამდენად, მოხდა ერთი შინაარსის სწორი სახელდება, როდესაც სასურველი იყო მომხდარიყო პირიქით, სახელწოდება, ფორმა შევსებულიყო სასურველი შინაარსით.

ამ ამოცანის შესრულების ვალდებულებისაგან თავის ასარიდებლად, უცხოელი კონსულტანტის ინტელექტუალური ამბიციის დასაკმაყოფილებლად, პროექტის ქართველი მონაწილეების სახელისა და დიდების მოსაპოვებლად, გაუქმდა ის ინსტრუმენტი, რომლის მეშვეობითაც იქმნებოდა შესაძლებლობა საქართველოს კონსტიტუციაში მოცემული ტერიტორიების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გამოთანაბრებისა და სუბსიდიარობის პრინციპის განხორციელებისათვის.

აშკარაა გერმანიის გამოცდილების პირდაპირი და ნაკლოვანი ინპლანტაცია ქართულ რეალობაში. გერმანული მოდელის სრულფასოვნად გადმოტანა საქართველოში შეუძლებელია საერთო ეკონომიკური და სოციალური გარემოს პრინციპული განსხვავებულობის გამო. გერმანიაში გამოიყენება გათანაბრების, როგორც ვერტიკალური, ისე ჰორიზონტალური მექანიზმები. ამ მექანიზმებმა უნდა უზრუნველყოს ქვეყნის ყველა ნაწილში ცხოვრების პირობების გამოთანაბრება. ასეთი უნიფიკაცია მიიღწევა, როგორც ვერტიკალურად - გადასახადების განაწილების ხარჯზე, ისე ჰორიზონტალურად, როდესაც „მდიდარი“, მაღალი ეკონომიკური ზრდის მქონე თვითმმართველობებიდან ხდება „ღარიბი“, დაბალი ეკონომიკური ზრდის თვითმმართველობების დახმარება. ფინანსური პოტენციალის გამოთანაბრება ხდება იმდენად, რამდენადაც ეს მოცემული მომენტისთვისაა შესაძლებელი. საქართველოში თვითმმართველობებს შორის განსხვავება ფინანსურ შესაძლებლობებში გამოწვეულია არა ეკონომიკური ზრდის სხვადასხვაობით, არამედ სისტემური პოლიტეკონომიკური კრიზისით, რომელიც საბჭოთა კავშირის დაშლის დროს დაიწყო და ჯერაც არაა დაძლეული. იმიტომ აქ მუნიციპალიტეტების დონეზე „მდიდრების“ ხარჯზე „ღარიბების“ დახმარება ამ გარემოში ვერ მოხდება. ამ შეუძლებლობის კომპენსირების, მაგრამ აუცილებელი საჭიროების მექანიზმი უნდა იყოს/ გამხდარიყო გამოთანაბრებითი ტრანსფერი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

„განაწილებული გადასახადის (tax sharing) სისტემაზე გადასვლის“ გამოცხადება „სახელისა და დიდების“ მოსაპოვებლად არ გამოდგება იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ არ შეესაბამება სინამდვილეს. ასეთი „გადასვლის“ მომენტისთვის საქართველოში არსებობდა საზიარო გადასახადი (tax sharing - უმჯობესია ითარგმნოს როგორც „საზიარო გადასახადი“) საშემოსავლო გადასახადის სახით. სრულფასოვანი იმიტაციური

¹ განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ <https://bit.ly/38E8RRe>

განვითარების შემთხვევაში საქართველოში საზიარო გადასახადებად უნდა დადგენილიყო არა მარტო დღე, არამედ დარჩენილიყო საშემოსავლო გადასახადი მუნიციპალური ბიუჯეტების შემოსავლის წყაროდ და დამატებოდა მოგების გადასახადი. მათი წილის დასადგენად კი - ტერიტორიებისათვის გასანაწილებელი წილის დადგენის შემდეგ, - თითოეული მუნიციპალიტეტისათვის, განისაზღვრებოდა, ქვეყანაში მოსახლეობის ერთ სულზე საბიუჯეტო უზრუნველყოფის საშუალო დონიდან. მნიშვნელოვანია ისიც, რომ საქართველოში საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით დადგენილი გადასახადების კლასიფიკაცია არ შეცვლილა.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და ბატონ ივანე მაჭავარიანის „გუნდის“ მიერ ინიცირებული ცვლილების „სიღრმე“ ნათქვამით არ დასრულებულა. გამოცხადდა დღე-ს საზიარო გადასახადისათვის გარდამავალი პერიოდი. ამისათვის საბიუჯეტო კოდექსს დაემატა ახალი მუხლი - „მუხლი 114⁵. გათანაბრებითი ტრანსფერის სისტემიდან დამატებული ღირებულების გადასახადის განაწილების სისტემაზე გადასვლის გარდამავალი პერიოდი“. ¹ დადგინდა, რომ „გათანაბრებითი ტრანსფერის სისტემიდან დამატებული ღირებულების გადასახადის განაწილების სისტემაზე გადასვლის გარდამავალი პერიოდია 2019 წლიდან 2023 წლამდე „(მუხლი მუხლი 114⁵, პუნქტი 1.). აქ ე.წ. „გარდამავალი პერიოდი“ შინაარსობრივ დონეზე სრული რეზუსია და მით უმეტეს, გაუგებარია, რა პრაქტიკული მიზანი ჰქონდათ მის ავტორებს. ჯერ ერთი, ან ამ გადასვლის გამოცხადებით, როდესაც ის საიდანაც უნდა გადავიდეს - უკვე გაუქმებულია, ხოლო ის -სადაც უნდა გადავიდეს - უკვე დადგენილია; მეორე ან გადასვლისათვის წლების დადგენით, როდესაც ყველაფერი უკვე განხორციელდა, გაუგებარია, რა უნდა მოხდეს აღნიშნული გარდამავალი პერიოდის დასრულების შემდეგ? რა საჭიროა ეს „არსად“ გარდამავალი პერიოდი? მუნიციპალიტეტებისათვის დღე-ს კუთვნილი წილი არაპროგნოზირებადი სიდიდეა, არა მარტო დღე-ზე მოქმედ ეკონომიკურ გარემოებათა გამო, არამედ ამ წილის განსაზღვრის არასტაბილურობისა და ზედა ზღვარის დაწესების გამო. ის ფიქსირებული კი არაა, არამედ ე.წ. გარდამავალი პერიოდის განმავლობაში, ყოველწლიურად დგინდება: „2020-2023 წლებში დამატებული ღირებულების გადასახადის განაწილების შედეგად თითოეული მუნიციპალიტეტის მიერ მისაღები შემოსავლის საპროგნოზო მოცულობის წინა წელთან შედარებით ზრდის მაქსიმალური პროცენტული მაჩვენებელი განისაზღვრება სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონით (მუხლი მუხლი 114⁵, პუნქტი 5.)².

მუნიციპალიტეტების დაფინანსების სისტემაში აღნიშნულ ცვლილების მიმართ რაიმე შენიშვნა, მით უმეტეს, უკმაყოფილება, არ გამოთქმულა თვითმმართველობების მიერ. აღნიშნულთან დაკავშირებით არც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს გამოუთქვამს შეფასება „საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონპროექტთან დაკავშირებით დასკვნაში,

სადაც მხოლოდ ისაა აღნიშნული, რომ ცვლილებები გამოიწვევს სახელმწიფო ბიუჯეტში დღე-ს შემცირებას³. ეს გამოწვეული იყო იმით, რომ მუნიციპალიტეტები დააკმაყოფილა იმ ფაქტმა, რომ დღე-ს წილობრივი განაწილების დროს ისინი მიიღებდნენ მეტ შემოსავალს, ვიდრე გათანაბრებითი ტრანსფერით იღებდნენ. მეტი შემოსავლის მიღება იყო მთავრობის მთავარი არგუმენტი ცვლილებების გატარებისას. საქართველოს მთავრობის განცხადებით: „ცვლილებების შემდეგ ეკონომიკის ზრდის პარალელურად მუდმივად მზარდი იქნება მუნიციპალიტეტების საკუთარი შემოსავლები, რაც მნიშვნელოვნად გაზრდის მათ დამოუკიდებლობას. არსებული სისტემის შენარჩუნების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტების დაფინანსება (საშემოსავლო გადასახადი და გათანაბრებითი ტრანსფერი) 2019 წელს იქნებოდა 900,6 მლნ ლარი (ოკუპირებულ ტერიტორიებზე არსებული მუნიციპალიტეტების გარდა), რაც 2018 წლის მაჩვენებელზე 61,9 მლნ ლარით მეტია. დაფინანსების ახალი სისტემის მიხედვით, აღნიშნული მუნიციპალიტეტების დაფინანსება შეადგენს 946,6 მლნ ლარს, რაც 2018 წლის მოცულობაზე 107,9 მლნ ლარით მეტი, ხოლო ძველი სისტემით გაანგარიშებულ 2019 წლის მოცულობაზე 46,0 მლნ ლარით მეტია“⁴. მუნიციპალიტეტების მხრივ ასეთი პრაგმატიზმი გასაგებია, გაუგებარი ისაა, რომ მათ რეაგირება არ ჰქონდათ ამ შემოსავლების არ შემცირების გარანტიების არ არსებობის გამო. უფრო მეტიც, კანონი უშვებს შემთხვევას, როდესაც „მისაღები დამატებული ღირებულების გადასახადის საპროგნოზო მაჩვენებელი წინა წლის მაჩვენებელზე ნაკლებია“ (მუხლი მუხლი 114⁵, პუნქტი 7.)⁵.

მუნიციპალიტეტის გადასახედიდან გათანაბრების პოლიტიკა არ ჩანს. ეს ცენტრალური, სახელმწიფო მმართველობის მიერ ფისკალური დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის პრობლემაა, სადაც ფისკალური გათანაბრება მისი შემავსებელი ელემენტია.

საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 დეკემბრის N 678 დადგენილებით მიღებულია „დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025“⁶. ეს არის სწორი პოლიტიკური ორიენტირების, სისტემურად გააზრებული დოკუმენტი. მასში ობიექტურადაა გადმოცემული გამოწვევები, ბარიერები, მიზნები, პრინციპები. დასმულია ისეთი კონკრეტული საკითხები დასაწერად თვითმმართველობებისათვის, როგორიცაა მინიმალური სოციალური სტანდარტები, გამოთანაბრება სუბსიდიარობის პრინციპით და გარკვეული, საკმარისი, პროგნოზირებადი საშემოსავლო ბაზა. დოკუმენტი მოითხოვს გამოწვევებზე პასუხს და პრინციპების „რეალურად ამოქმედებას“, თვითმმართველობებისათვის საკუთარ უფლებამოსილებებთან მიმართებაში განხორციელების მინიმალური სტანდარტის დადგენასა და მისი დაცვის უზრუნველყოფას შესაბამისი რესურსებით. სტრატეგიის აქტივობებში კონკრეტიზაციასთან ერთად, ზემოთ მითითებული მიდგომებისა და პრინციპების რეალიზება, სტრატეგიით

3 <https://bit.ly/34IINmK> გვ.23

4 <https://bit.ly/3mQIRrY>;

5 <https://bit.ly/3mQIRrY>;

6 <https://bit.ly/34LiCw1>;

1 <https://bit.ly/3mQIRrY>

2 <https://bit.ly/3mQIRrY>

ცხრილი 1.

დამატებული ღირებულების გადასახადის გეგმა, შესრულება და განაწილება 2018-2021 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონების/კანონპროექტის მიხედვით (ათას ლარებში).

დამატებული ღირებულების გადასახადი	2018 ¹ (გეგმა/ფაქტი)	2019 ² (გეგმა/ფაქტი)	2020 (გეგმა კორექტირებული/ფაქტი 11 თვე) ³	2020 (გეგმა თავდაპირველი) ⁴	2021(პროექტი) ⁵
ნაერთი ბიუჯეტი, სულ	4,430,000.0/ 4,426,909.8	5,024,000.0/ 5,239,020.7	4,635,000.0/ 4,397,083.6	5,430,000.0	5,367,000.0
მ.შ. მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტი	-	900,600.0 ⁶ / 995,414.0 ⁷	880,650.0/ 835,445.9	1,031,700.0	1,019,700.0
მ.შ. სახელმწიფო ბიუჯეტი	4,430,000.0/ 4,426,909.8	4,071,000.0/ 4,243,606.7	3,754,350.0/ 3,561,637.7	4,398,300.0	4,347,270.0

1 ზოგადი ინფორმაცია 2018 წელს საქართველოს ეკონომიკური მდგომარეობის და ბიუჯეტის შესრულების შესახებ. გვ.8. http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/118964/07-2.352_biujetis_mimoxilva;

2 საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმოხილვა. გვ.7,8.; <https://cutt.ly/Uh07wr4;>

3 საქართველოს კანონი „საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე - <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4906166?publication=0;>

4 <https://cutt.ly/ah046as> საქართველოს კანონი „საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“(მუხლი 4) 10.12.19;

5 <https://cutt.ly/Ah0470X>

„საქართველოს 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი (პროექტი) მუხლი 4.;

6 განმარტებითი ბარათი „საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე. გვ.10 , <https://cutt.ly/Rh044Tb>

განსაზღვრულ დროდან გადის, უფრო მეტიც, აქტივობების ტემპისა და ურთიერთგამომრიცხველობის გამო, აღნიშნულ პერიოდში საკითხების პრაქტიკულ დონეზე მნიშვნელოვანი მიახლოებაც საეჭვოა.

ჩამოყალიბებული ფუნქცია საქართველოში მუნიციპალიტეტებისათვის ესაა შემოსავლების მყარი ბაზის უზრუნველყოფა.

დეცენტრალიზაციის აღნიშნულ სტრატეგიაში მოცემულია სტრატეგიული დაპირება, რომ „კანონმდებლობით განისაზღვრება ადგილობრივი თვითმმართველობების საერთო შემოსულობების წილი, რომელიც იქნება მთლიანი შიდა პროდუქტის არანაკლებ 7 პროცენტი“¹. სტრატეგია შემოსავლების განაწილების გაუმჯობესებული პრინციპის დადგენას ითვალისწინებს საბიუჯეტო კოდექსში უპირველესად „გათანაბრების პოლიტიკის განსაზღვრისა“ და გაანგარიშების სრულყოფით.²

ყველაფერი ეს მთავრდება წინადადებით: „ამასთან, 2019 წლიდან ხდება დამატებული ღირებულების გადასახადის განაწილება“³.

დღგ-ს განაწილების საკითხი სტრატეგიაზე მუშაობის პერიოდში წარმოიშვა და სამწუხაროდ, თავშივე ვერ მოხერხდა მისი შეჩერება, რითაც თვითმმართველობათა ფინანსური თვითუზრუნველყოფის საკითხი არსებული დღგ-სისტემის პირობებში ღია დარჩა.

მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების შემოსავალთან

დაკავშირებით გამოცხადებული ე.წ. გარდამავალი პერიოდიდან 2019 წელი პირველი წელი იყო.

2019 წლისათვის მუნიციპალიტეტების წილი საქართველოს ნაერთ ბიუჯეტში (12 907,2 მლნ. ლ) შეადგენდა 15%-ს (1935,7მლნ.ლ), აქედან, 7% (900,5 მლნ.ლ) მოდიოდა ქ. თბილისზე, ხოლო 8% ყველა სხვა (1035,2 მლნ.ლ) ერთად აღებულ მუნიციპალიტეტებზე. ავტონომიური რესპუბლიკების წილი შეადგენდა 2%-ს (296,52მლნ.ლ). საქართველოს მოსახლეობა 2019 წელს იყო 3723500, მ.შ. თბილისის 1140700 სული. თვითმმართველობის ბიუჯეტების შემოსავლების სიდიდე საქართველოში მოსახლეობის ერთ სულზე საშუალოდ შეადგენდა 520 ლარს, ხოლო თბილისში - 789, სხვა მუნიციპალიტეტებში კი - 400 ლარს. ეს უთანაბრობა ცალკეული მუნიციპალიტეტების მიხედვით კიდევ უფრო დიდი იყო, ყოველგვარი ლოგიკის გარეშე, მხოლოდ სუბიექტური ნორმატიული გადაწყვეტილების გამო.

აღნიშნულის მთავარი მიზეზია ადგილობრივი თვითმმართველობების საგადასახადო ბაზა. ადგილობრივ გადასახადებს განეკუთვნება ქონების გადასახადი და 2019 წლიდან დღგ-ს ნაწილი. ქონებასთან დაკავშირებით კი მუნიციპალიტეტის გავლენა მცირეა. მას არ გადასცემია რესურსები, წყალი, ტყე... მოუგვარებელია მინის გადასახადის საკითხი: ჯერ 5 ჰა-მდე სასოფლო - სამეურნეო მინის გათავისუფლებისა და შემდეგ მინის კოდექსის არ არსებობის გამო, რაც მინაზე დიფერენცირებული, ბონიტეტის მიხედვით გადასახადების დაწესებას საშუალებას შექმნიდა (იხ. ცხრილი 1).

1 <https://bit.ly/3pn6tVN> , ამოცანა 2.1., გვ14-15

2 <https://bit.ly/3pn6tVN>, აქტივობა 2.2.1. გვ.15

3 <https://bit.ly/3pn6tVN>, აქტივობა 2.2.1. გვ.15

ცხრილი 2.

საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტში დღგ გადასახადების
ყოველთვიური მონაცემები 2019 და 2020 წლებში (მლნ.ლარებში)¹

წელი /თვე	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
2019	507.3	286.0	299.2	397.8	388.3	409.8	598.4	470.7	458.6	513.8	394.6	514.5
2020	420.2	386.8	409.4	284.5	242.4	363.4	430.1	481.3	434.2	494.3	...	...

1 https://www.mof.ge/finansebis_statistika_naerti_biujeti

2019 წელს მუნიციპალიტეტები განაწილების სისტემის შეუცვლელად მიიღებდნენ 900,600.0 ათას ლარს¹. ახალი სისტემით მიიღეს 94,813.0 ათასი ლარით მეტი. 2019 წელს მუნიციპალიტეტების შემოსულობებმა შეადგომეს 2,758,000.0, ხოლო შემოსავლებმა 2,270,000.0 ათასი ლარი², საიდანაც დღგ-ს წილი იყო 995,415.0 ათასი ლარი, ანუ შესაბამისად 36,1% და 43,9%.

ასეთი ფინანსური დამოკიდებულება მუნიციპალიტეტების მარგი ქმედების კოეფიციენტს ძალიან აქვეითებს. ეს დღგ-ს შემოღებამდეც ასე იყო. ე.წ. გათანაბრებითი ტრანსფერი ფორმით სწორად იყო შემოტანილი, მაგრამ როგორც ითქვა, მისი შინაარსი არ შეესაბამებოდა რეალურ საჭიროებებს, არ პასუხობდა კონსტიტუციურ მოთხოვნებს, თუმცა მისი ამ ფორმით არსებობა იყო დიდი ზენოლა რეალური შინაარსისაკენ პოზიტიური მოძრაობისათვის. 2018 წელს ახალი ბიუჯეტის მიღებასთან ერთად გამოთანაბრებითი ტრანსფერი გაუქმდა, ანუ გაუქმდა პრინციპი, რომელიც მის უკან იდგა და მის ნაცვლად მისი არასწორი კრიტერიუმების შენარჩუნებითა და კიდევ დამატებით განაწილების ფარდობითი პირობებით შემოღებულია დღგ განაწილების სისტემა.

კორექტირებული საპროგნოზო მონაცემების შესრულების შემთხვევაშიც ფაქტია, რომ 2020 წლისათვის მუნიციპალიტეტებმა გათანაბრებითი ტრანსფერისა და მათთვის განკუთვნილი საშემოსავლოს გაუქმებით, დღგ-ზე გადასვლის შედეგად, დაპირებული სიკეთე ვერ მიიღეს. 2020 წლის ნოემბრის თვის ჩათვლით მობილიზებულია დღგ სულ 4,397,083.6 ათასი ლარი, აქედან, სახელმწიფო ბიუჯეტში - 3,561,637.7 ათასი ლარი, ხოლო მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტში - 835,445.9 ათასი ლარი.

საპროგნოზო მაჩვენებლების შესრულების შემთხვევაში 2020 წელს მუნიციპალიტეტების შემოსავალი დღგ-გან იქნება „ძველი სისტემით“ (გათანაბრებითი ტრანსფერი + საშემოსავლო გადასახადი) 2008 წლის შემოსავლების დონეზე (838,7 მლნ. ლარი). ამდენად, 2019 წლის „კვერცხის“ არჩევა აღმოჩნდა შეცდომა, უკვე 2020 წლისათვის „ქათამთან“ მიმართებაში. ჯერ კიდევ იაკობ გოგებაშვილი ამტკიცებდა ქართული ანდაზის სწორად

შემობრუნების აუცილებლობას, რომ ხვალიდელი ქათამი უნდა ვამჯობინოთ დღევანდელ კვერცხსაო.

რა თქმა უნდა აქ COVID-19-ის პანდემიამ შეასრულა გადამწყვეტი როლი. წარმოებისა და მოხმარების დაცემა, იმპორტის შემცირებამ გაართულა დღგ-ს მობილიზება. მნიშვნელოვანი როლი შეამცირა დღგ-ს ავტომატური ჩათვლის მექანიზმის ამუშავებამ. მაგრამ პანდემია არ არის მთავარი მიზეზი, მან მხოლოდ დააჩქარა არსებული სისტემის ნაკლოვანებების გამოძვლავნება. ყველა სისუსტემ, რაც არსებობდა სახელმწიფოსა და საზოგადოებაში, მათ შორის განაწილების სარისკო დღგ-ს სისტემამ, თავი იჩინა პანდემიის დროს ექსტრემალურ სიტუაციაში. პანდემიას საქართველოს ადგილობრივი საბიუჯეტო სისტემა დახვდა მონყვლად, ტრანსფორმაციულ მგომარეობაში. ეს გამოწვეული იყო, ერთი მხრივ, ისტორიული განვითარების თავისებურებით, მუნიციპალიტეტების ფინანსური და მატერიალური შეზღუდულობითა და მეორე, დღგ-ს ექსპერიმენტით (იხ. ცხრილი 2).

მუნიციპალიტეტებისათვის პრობლემა არ დადგებოდა, რომ არა მათი შემოსავლების შევსების დღგ-ს არსებული სისტემა. ეს სისტემა გათვლილი იყო დღგ-ს მუდმივ ზრდაზე და როდესაც დღგ-ის სიდიდე შემცირდა, თანაც მათ შემოდიანებამ მიიღო არითმეტიკული ხასიათი, მუნიციპალიტეტებს შეექმნათ პრობლემები. თავიდან გადასახადის შემოდიანების არასტაბილურობის, ხოლო შემდეგ შემცირების გამო. დღგ-ს შემცირების ტენდენცია პანდემიამდე ჰქონდა. აქ ეს პროცესი უფრო გაღრმავდა და მისი ნაკლოვანება სრულად გამოძვლავნდა. შეფერხებებმა დღგ-ს მიწოდებაში გამოიწვია იმის აუცილებლობა, რომ მუნიციპალიტეტებს აეღოთ შიდასაბიუჯეტო ვალები მთავრობის განკარგულებით, რამაც დროისა და ადამიანისეული რესურსისა და ტრანზაქციის დამატებითი ხარჯები მოითხოვა.

სახელმწიფო ბიუჯეტის კორექტირების შემდეგ, როდესაც დადგინდა, რომ თვითმმართველობების ბიუჯეტები დღგ-ს შემცირების გამო, ვერ მიიღებენ დაგეგმილ საკუთარ შემოსავლებს, განახორციელეს ბიუჯეტების კორექტირება. ყველა მუნიციპალიტეტმა ანტიკრიზისული სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებიდან (24.06.2020 წ.) ერთი თვის განმავლობაში მოახდინეს საკუთარი ბიუჯეტების კორექცია. აღნიშნული შემცი-

1 განმარტებითი ბარათი „საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე. გვ.10, <https://bit.ly/3aDWqaV>;

2 <https://bit.ly/3hiRoSl>.

რება განხორციელდა საგანმანათლებლო, სოციალური და ინფრასტრუქტურული პროექტების დაცულობის პირობებში, მაგრამ სადაა იმის გარანტია, რომ დღგ-ს შემოსავალი კიდევ უფრო არ შემცირდება, რაც უკვე შეეხება სოციალურ ხარჯებს და გამოიწვევს სოციალური სიმშვიდის დარღვევას.

ძნელად წარმოსადგენია, მაგრამ ფაქტია, შექმნილია მექანიზმი, რომელიც არ ითვალისწინებს გადასახადის მერყეობას და გათვლილია მხოლოდ მის ზრდაზე. უფრო მეტიც, ბიუჯეტის კანონპროექტისათვის თანდართულ ფინანსური რისკების შესწავლისას განხილული არ არის დღგ-ს შემცირების რისკები. ასეთი რამ არ ახლავს არც საქართველოს 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს. უფრო მეტიც, აღნიშნული პროექტი¹, ისე, როგორც 2021 – 2024 წლების სამთავრობო პროგრამა – „ევროპული სახელმწიფოს მშენებლობისთვის“² შედგენილია ზედმეტად ოპტიმისტურად და ითვალისწინებს 2021 წლისათვის ეკონომიკის 4,3%-იან ზრდას. აღნიშნული ოპტიმიზმი გამჭოლად გავრცელდა ყველა საპროგნოზო მაჩვენებელზე, მათ შორის დღგ-ს გადასახადზე. 2021 წლისათვის დამატებული ღირებულების გადასახადის საპროგნოზო მაჩვენებელი მუნიციპალიტეტებისათვის იზრდება 2020 კორექტირებულ მაჩვენებელთან შედარებით 139 მლნ. ლარით.³

სამწუხაროდ, მაჩვენებლების პროგნოზების დასაბუთების კულტურა სახელისუფლებო დოკუმენტებში ჯერ არ დამკვიდრებულია. დღგ-ს მოცულობაზე მოქმედი ნეგატიური ფაქტორები (მოხმარების შემცირება, იმპორტის შეზღუდვა) პანდემიის მეორე ტალღის პირობებში, რომელიც ყველა მონაცემით 2021 წლის მნიშვნელოვან პერიოდზე გავრცელდება, საჭიროებს უფრო მკაცრ მიდგომას ამ მაჩვენებლის პროგნოზისადმი. გასათვალისწინებელია მოსალოდნელი - დღგ-ს უკან დასაბრუნებელი 1 მილიარდ ლარამდე თანხის გავლენა. დღგ-ს შემოსავლებში პრობლემები 2021 წელს უფრო მტკივნეულად აისახება მუნიციპალიტეტების საბიუჯეტო ცხოვრებაზე, რადგანაც მათ არ ექნებათ ის ფინანსური „ბალიში“, რაც ჰქონდათ 2020 წელს საბიუჯეტო დაგროვების/ნაშთების სახით. დაგეგმილი ოპტიმისტური სცენარის აღსრულების შემთხვევაშიც, საქართველოს ფინანსთა მინისტრი, ბატონი ივანე მაჭავარიანი 2021 წლისთვის გეგმავს, როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტიდან ჩანს, მის მიერ ინიცირებული საკანონმდებლო ნორმის დარღვევას, იმასთან დაკავშირებით, რომ მუნიციპალიტეტებისათვის დღგ-ს განაწილებით მიღებული მაჩვენებელი უნდა იზრდებოდეს ყოველწლიურად და მაჩვენებელი თითოეულ წელს 25%-ზე ნაკლები არ უნდა იყოს (მუხლი მუხლი 114⁵, პუნქტი 6.)⁴. 2021 წლისათვის დღგ-ს გადასახადის პროგნოზი, 2020 წლის კორექტირების შემდეგ დამტკიცებულ მაჩვენებელს მხოლოდ 12%-ით აჭარბებს.

1 <https://bit.ly/3mPFukb>

2 <https://bit.ly/3rD800W>

3 განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე „საქართველოს 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ.“ გვ.3, <https://bit.ly/3pofCgV>

4 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/91006>

წარმოდგენილი 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი ადასტურებს აგრეთვე, რომ საქართველოს ფინანსთა მინისტრი, რომლის სახელთანაცაა დაკავშირებული დღგ-ს განაწილების ამ სისტემის დანერგვა, ცდილობს მის შენარჩუნებას და ამისათვის შესთავაზა ახლადარჩეულ პარლამენტს ზედმეტად ოპტიმისტური სცენარი.

საქართველოში 2021 წელს უფრო მოსალოდნელია გაღრმავდეს ეკონომიკური კრიზისი და ადგილი ჰქონდეს შემდგომ ვარდნას, ვიდრე ზრდას. ფინანსური რისკები გასათვლელია დღგ-ს შემცირებაზეც. ასეთი შესაძლებლობის დროს უპირობოდ უნდა ჩანაცვლდეს დღგ-ს განაწილების სისტემა მუნიციპალიტეტებისათვის გათანაბრების ტრანსფერის აღდგენით, რათა მუნიციპალიტეტებში შენარჩუნდეს საბიუჯეტო მომსახურების დონე. შესაძლოა უფრო შორს წასვლაც - მუნიციპალიტეტებში არა მარტო შენარჩუნდეს საბიუჯეტო მომსახურების დონე, არამედ მოხდეს მისი ამაღლება. საერთო საბიუჯეტო ეკონომიის პირობებში, მუნიციპალიტეტში საბიუჯეტო გაუმჯობესება, მნიშვნელოვანი ფაქტორი გახდება ნდობის გასაძლიერებლად. დღეისათვის არც ერთი ფაქტორი არ იძებნება, გარდა სწორი სახელისუფლებო მოქმედებისა, რაც ხელს შეუშლის იმას, რომ ყველაფერი იყოს კიდევ უფრო უარესად. ერთ-ერთი სწორი მოქმედება მდგომარეობს იმ პოტენციალის ამოქმედებაში, რაც თვითმმართველობას გააჩნია. ამიტომ უნდა მიეცეს საშუალება მათ ჰქონდეთ საკუთარი შემოსავლები და გარანტირებული სოციალური სტანდარტი მოსახლეობისათვის ადგილზე.

ამ თვალსაზრისით, დადებითი მომენტიცაა, რომ სამთავრობო პროგრამაში – „ევროპული სახელმწიფოს მშენებლობისთვის“ ამ მიმართულებით არის ჩანაწერი, რომლის შესაბამისად „სახელმწიფო მმართველობის სისტემის თანმიმდევრული დეკონცენტრაციისა და დეცენტრალიზაციის გზით, მთავრობის პრიორიტეტი იქნება დეცენტრალიზაციის დამტკიცებული პოლიტიკის წარმატებით განხორციელება. მთავრობის მიზანია, 2024 წლისთვის ჩამოყალიბდეს ევროპული სტანდარტების ადგილობრივი თვითმმართველობა და წარმატებით დასრულდეს დარგობრივ-ცენტრალიზებული მმართველობის ეფექტიან ადგილობრივ-ტერიტორიულ მმართველობად გარდაქმნის პროცესი“⁵.

როდესაც მთავრობა აცხადებს, რომ მისი მიზანია ევროპული სახელმწიფოს მშენებლობა, უპრანია ევროპასთან ურთიერთობის ფარგლებში აღებული ვალდებულებების შესრულება. განსახილველი თემატიკიდან უმნიშვნელოვანესია ფინანსური გათანაბრების სისტემის შექმნა, რომელშიც რეალიზებული იქნება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მოთხოვნები ამასთან დაკავშირებით (მუხლი 9, პუნქტი 5)⁶ და ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია №R(95) „სიუბსიდიარობის პრინციპის განხორციელების თაობაზე“, რომელიც ხაზს

5 <https://bit.ly/3poYzew> გვ.46

6 ევროპის საბჭოს რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე. თბილისი, 2009, გვ.9



უსვამს ფინანსური გათანაბრების განხორციელების აუცილებლობას ფინანსურად სუსტი „ადგილობრივი ხელისუფლების დაცვის საჭიროების“ მიზნით.¹

დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმაში შეტანილია ამოცანა: „2.2. სახელმწიფო რესურსების განაწილების მექანიზმების გაუმჯობესება“, რომლის შედეგად დასახულია 2020-2021 წლებისათვის დამატებული ღირებულების გადასახადის განაწილებიდან (მისი გაანგარიშების პრინციპებთან და მეთოდკასთან დაკავშირებით) გამომდინარე მიღებული შედეგების ანალიზი და შესაბამისი რეკომენდაციების მომზადება.² ეს ისევ შორი გზაა გამოთანაბრებით ფორმულასა და სოციალური სტანდარტების დადგენამდე. რევერსი გამოთანაბრების ტრანსფერის სწრაფად, 2021 წლისათვის, უნდა განხორციელდეს. ამას წინ არაფერი არ უდგას, გარდა პოლიტიკური ნებისა. ამასთან, უნდა განხორციელდეს ამ სტრატეგიის კოორდინაცია საქართველოს 2018-2021 წლების რეგიონული განვითარების პროგრამასთან, ამ უკანასკნელში მკვეთრად დგას უთანასწორობის პრობლემა ტერიტორიულ ჭრილში.³

დღ-ს პრობლემების გამო, პანდემიის პირველი ტალღის დროს თვითმმართველობებს მოუწიათ ხარჯების შეკვეცა და მათი შემოსავლებთან შესაბამისობაში მოყვანა. ფინანსურად მათი ბიუჯეტები გაჯანსაღდა, თუმცა კულტურის, სპორტის, ახალგაზრდული და ა.შ. პროგრამების ხარჯზე. ეს მოხერხდა სოციალური სტანდარტების არ არსებობის გამო. სახელმწიფო ბიუჯეტში რომელიმე გადასახადის შემოსვლა- არშემოსვლა კი არ უნდა განსაზღვრავდეს მუნიციპალიტეტის შემოსავლების ბედს, არამედ მუნიციპალიტეტებში სახელმწიფოს დადგენილი სტანდარტების რეალიზების ამოცანები

და ამისათვის საგადასახადო შემოსავლებზე ან სხვა წყაროებისაგან დამოუკიდებელი გამოთანაბრების ტრანსფერი.

პანდემიის პირობებში ცენტრალური ხელისუფლების სუბსიდიარობა თვითმმართველობისადმი საბიუჯეტო დოკუმენტაციისა და ფინანსური ნაკადების მიხედვით შემცირდა, რაც შეიძლება აიხსნას საბიუჯეტო შემოსავლების მობილიზებაში დაძაბულობით (განსაკუთრებით დღ-სთან დაკავშირებით), თუმცა მიუხედავად ამისა, სიტუაცია საპირისპიროს მოითხოვს, განსაკუთრებით პანდემიის მეორე ტალღის პირობებში. მოქმედების „ჭიბრიდული“ პოლიტიკის შემთხვევაში მმართველობის ცენტრალურ დონეს აუცილებლად დასჭირდება სრულფასოვანი პარტნიორი ადგილებზე, პანდემიის გეოგრაფიის საყოველთაოდ გაფართოების პირობებში. ამისათვის, მუნიციპალიტეტების ფინანსური და მატერიალური გაძლიერების დაჩქარებულად უნდა განხორციელდეს რეფორმები და ცვლილებები, რომელთა აუცილებლობა აღიარებულია პოლიტიკურ დოკუმენტებში, სტრატეგიებსა და სპეციალისტთა მიერ. მათ შორის, ამ ეტაპზე, მოკლევადიან პერიოდში განსახორციელებლად, ძირითადია: თვითმმართველობათა ფინანსების გაზრდა, არანაკლებ მშპ-ს 7%-ის დონეზე; თვითმმართველობებს დაუბრუნდეს საშემოსავლო გადასახადი; გაუქმდეს თვითმმართველობისათვის დღ-ის განაწილების სისტემა; ქვეყანაში მინიმალური სოციალური და მუნიციპალური სერვისების სტანდარტების თაობაზე რეგლამენტის შემუშავება; შემოღებულ იქნას გამოთანაბრებითი ტრანსფერი ობიექტური, პოლიტიკურ მიზნებსა და სტანდარტებზე დაფუძნებული გაანგარიშების ფორმულით; სოფლებისათვის სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრა; გაჭიანურებული ფუნდამენტური საკითხების - საკუთრებრივი (მინა, წყალი, ტყე და ა.შ.), სამართლებრივი (მინის კოდექსი), ადმინისტრაციული (ადგილობრივი გადასახადების

1 ევროპის საბჭოს რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე. თბილისი, 2009, გვ. 45

2 <https://mrdi.gov.ge/ka>

3 <https://mrdi.gov.ge/pdf/5d148e85571f3.pdf/2018->



აკრეფის უფლება) - გადანყვეტის დასრულება; თვითმმართველობის პოლიტიკის ინსტიტუტის გაძლიერება.

იმ შემთხვევაში, თუ ბატონ ივანე მაჭავარიანი და მისი გუნდი, რომლებიც სანამ ხელისუფლებაში არიან, იქნებიან გაჯიუტებულნი თავიანთ შეცდომაში, რომ უნდა არსებობდეს ცალკე აღებული დღგ-ს საზიარო სისტემა, უნდა ვურჩიოთ, რომ მაშინ, სახის შესანარჩუნებლად, მართლა შექმნან ამ ტიპის სისტემა და საზიარო გახადონ დღგ-ს გარდა საშემოსავლო (ის ასეთი ნაწილობრივ არის ავტონომიურ რესპუბლიკებთან მიმართებაში) და მოგების გადასახადი, რისთვისაც შეიტანონ ცვლილებები საგადასახადო კოდექსით ¹ დადგენილ გადასახადების კლასიფიკაციაში და საერთო-სახელმწიფოებრივ და ადგილობრივ გადასახადების სახეებს (მუხლი 6. პუნქტი 2.) დაემატოს საზიარო გადასახადი, ან საერთოდ გაუქმდეს გადასახადების სახეებად ასეთი დაყოფა.

მთავარია, უარი ითქვას ექპერიმენტზე, რომელმაც არ გაამართლა და გამოყენებულ იქნას საქართველოს თვითმმართველობების შესაძლებლობები, როგორც ყველაზე დიდი რესურსი. ზოგადად, ქვეყნის განვითარებისა და კონკრეტულად, პანდემიის წინააღმდეგ ბრძოლაში.

¹ <https://bit.ly/37L6vRt>

გამოყენებული ლიტერატურა და წყაროები

1. COVID-19 -ის წინააღმდეგ საქართველოს მთავრობის მიერ გატარებული ღონისძიებების ანგარიში. 2020, თბ., <https://stopcov.gov.ge/Content/files/Government-report.pdf>;
2. გრძელვადიანი სტრატეგია დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის 2017-2029. ძირითადი ორიენტირები.
3. ადგილობრივი თვითმმართველობა ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის საჭიროებათა კვლევა. 2018, თბ., მიხეილ ჯიბუტი, დავით ზარდიაშვილი, დავით ჯიქია.
4. Бюджетирование в условиях кризиса: рекомендации относительно подготовки бюджета на 2021 год .Клод Вендлинг, Лора Дюэрти, Тереза Курристин, Фахир Шейх Рахим, Винсент Танг и Бруно Эмбер.
5. Лавровский Б.Л. Германская модель регионального выравнивания <https://cyberleninka.ru/article/n/germanskaya-model-regionalnogo-vyravnivaniya/viewer>;
6. Fiscal Equalization in OECD countries, <https://www.oecd.org/ctp/federalism/39234016.pdf>;
7. საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს მთავრობის, სხვა სახელმწიფო და სამთავრობო უწყებებისა და დანესებულებების ოფიციალური ინტერნეტრესურსები.